INTERESSE
NACIONAL
ANO 2 • NÚMERO 7 • OUTUBRO-DEZEMBRO DE 2009 • R$ 25,00
www.interessenacional.com
A Bolsa Família e o Combate à Pobreza
Patrus Ananias
Simon Schwartzman
Tratado de Itaipu em Debate
Enio Cordeiro
Fernando Xavier Ferreira
A Economia Pós-Crise
Carlos Mussi e José Roberto Afonso
PSDB-PT, uma Aliança Possível?
Renato Janine Ribeiro
Novos Tempos no Ensino Superior
Ronaldo Mota
O Mundo e o Brasil Frente à Gripe A (H1N1)
André Medici
ISSN 1982-8497
9 771982 849079

Bolsa família: mitos e realidades

Simon Schwarzman

Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade

Simon@iets.org.br

(Publicado em *Interesse Nacional*, Ano 2, N. 7, Dezembro de 2009, PP.20-28)

Iniciados nos anos 90 em vários governos locais no Brasil, os programas de transferência de renda para famílias pobres, hoje em grande parte federalizados com o nome de "bolsa família" , se tornaram extremamente populares, tanto no Brasil quanto internacionalmente, com a denominação de "conditional cash transfer programs", ou programas de transferência condicional de dinheiro. Para muitos, eles são uma forma nova, quase mesmo revolucionária, de reduzir a desigualdade de renda e melhorar a educação e a saúde da população; para outros, não passam de políticas assistencialistas que ajudam a perpetuar a pobreza, mas que contribuem para dar votos para os governantes nos dias de eleição. A realidade está entre os dois extremos: estes programas trazem, efetivamente, benefícios para as populações mais pobres, mas seus efeitos econômicos e sociais são menos significativos do que se apregoa. Sua importância como instrumento político e eleitoral, no entanto, está fora de dúvida.

Questionando os pressupostos

Os debates sobre estes programas costumam estar marcados por pressupostos nem sempre explicitados, mas que precisam ser esclarecidos. A palavra "condicional", usada pelo Banco Mundial e outras agências internacionais, mais do que no Brasil, sugere que haveria algo errado em dar dinheiro para pessoas pobres, porque isto estimularia a preguiça e o ócio, fazendo com que elas deixassem de procurar trabalho. É uma noção que vem dos tempos de Malthus e da abolição das "poor laws" inglesas no século XVIII. Esta condenação da ajuda

aos pobres, ainda muito presente nas discussões sobre a ausência de “portas de saída” para os beneficiários das bolsas, não existe da mesma forma quando se trata dos subsídios às classes médias e mesmo altas. Os gastos sociais no Brasil, como se sabe, são fortemente enviesados a favor das classes médias e dos setores mais ricos da população, na forma de aposentadorias, pensões, educação superior gratuita, assistência médica gratuita, financiamentos especiais para agricultores e empresários, privilégios para funcionários públicos, e outros. Em comparação, o programa de bolsa família tem a focalização no sentido correto, beneficiando preferencialmente famílias mais pobres com crianças, ainda que de forma imperfeita.

Com a condicionalidade, o programa estaria livre do pecado da simples transferência de recursos, que muitas vezes é criticada como simples esmola. Na forma original, como bolsa-escola, os pais precisariam reciprocar mandando os filhos para a escola; na forma ampliada, além da escola, as crianças precisam ser vacinadas, as mulheres grávidas precisam fazer o pré-natal e seguir outras orientações do Ministério da Saúde.

Estes programas muitas vezes trazem um outro pressuposto, que é a suposição de que os problemas de acesso à educação, assim como de saúde, são sobretudo de demanda, e não de oferta de serviços. Assim se imagina, por exemplo, que as crianças deixam de ir à escola porque precisam trabalhar para ajudar na renda da família. Como o dinheiro que podem conseguir trabalhando não é muito, um pequeno subsídio seria suficiente para mudar o estímulo, fazendo com que enviar a criança à escola seja mais rentável para a família do que fazer com que ela trabalhe. Isto aumentaria a demanda por educação, fazendo com que o sistema escolar, de alguma forma, respondesse melhorando a quantidade e a qualidade de sua oferta de serviços; e o mesmo valeria para o sistema de saúde.

Estes dois pressupostos são equivocados. Uma grande parte da população brasileira vive em situação precária, sem formação profissional e sem perspectivas de conseguir trabalho minimamente adequado. Proporcionar a estas pessoas uma renda mínima, que ajude na sobrevivência do dia a dia, é uma política necessária, independentemente de qualquer condicionalidade, e não há

nenhuma razão para crer na idéia malthusiana de que elas precisam da miséria para serem incentivadas a buscar trabalho.

Também é equivocada a idéia de que os problemas da educação brasileira são de demanda. Todas as pesquisas mostram que a população valoriza muito a educação, e de fato a permanência das pessoas nas escolas vem aumentando ano a ano, independentemente da existência ou não de bolsa escola ou subsídio semelhante. Os problemas da educação estão do lado da oferta – a má qualidade das escolas públicas, os problemas de recrutamento e formação de professores, a ignorância em relação aos métodos de ensino mais apropriados, etc. O mesmo pode ser dito em relação à saúde. Havendo boas escolas e serviços de saúde acessíveis, a população naturalmente buscará estes serviços.

Focalização

Existem hoje muitos estudos e avaliações sobre os programas tipo bolsa família, no Brasil como no exterior, que permitem ir além das suposições iniciais, e identificar o seu alcance.

Diferente da maioria dos demais programas sociais, o bolsa família tem o mérito de levar um recurso adicional a famílias em situações de muita necessidade, e isto é algo que precisa ser valorizado, independentemente do cumprimento ou não de eventuais condicionalidades. Mas esta focalização não é perfeita – muitas pessoas que recebem o auxílio não precisariam dele, e outros que precisariam não o recebem – e sua contribuição para a redução da desigualdade de renda no país nos últimos anos é menor do que normalmente se diz.

Sergei Soares e outros fazem uma análise bastante completa da focalização e cobertura do programa no Brasil, e concluem pela sua boa focalização, em termos comparativos[1]. Segundo eles, 80% das transferências vão para os 23% mais pobres, o que significa, na outra ponta, que um em cada cinco reais gastos vão para famílias de renda mais alta. Os problemas de focalização que ainda

---

[1] Soares, Sergei, Rafael Perez Ribas, and Fábio Veras Soares. 2009. "Focalização e Cobertura do Programa Bolsa-Família: Qual o Significado dos 11 Milhões de Famílias? ." in *Textos para Discussão*. Rio de Janeiro: IPEA.

existem estariam associados ao processo de cadastramento dos beneficiados pelos municípios, baseados na auto-declaração de renda das pessoas.

O programa tem grande cobertura, beneficiando quase um quarto da população brasileira. Embora, em termos proporcionais, o valor das bolsas seja pequeno, elas representariam 43,6% da renda das famílias beneficiadas (no momento em que texto está sendo escrito, o governo está anunciando um aumento tanto da cobertura quanto do valor nominal da bolsa, elevando o rendimento médio mensal de 62 para 72 reais, e incorporando mais 1.3 milhões de famílias, que chegariam a 12.4 milhões).

As duas fontes principais de dados sobre o bolsa família até aqui são os registros administrativos e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE (PNAD) de 2006, que tem um suplemento especial sobre programas sociais, O quadro abaixo permite ver a focalização e cobertura do Bolsa Família segundo os dados da PNAD 2006.

Focalização do Programa Bolsa Familia (PNAD)					
	Total de famílias no Estado	**% familias atendidas**	**% pobres no Estado**	**% dos pobres recebendo bolsa familia**	**% das bolsas indo para familias pobres**
Alagoas	778,905	33.58%	47.8%	53.6%	76.2%
Maranhão	1,498,158	37.64%	47.2%	56.1%	70.3%
Piauí	792,322	35.65%	45.0%	59.2%	74.8%
Ceará	2,181,524	35.43%	40.5%	61.4%	70.3%
Pernambuco	2,348,415	27.22%	38.4%	50.3%	70.9%
Bahia	3,829,874	28.61%	37.0%	53.2%	68.7%
Paraíba	987,477	35.06%	35.7%	65.5%	66.6%
Rio Grande do Norte	832,283	28.35%	34.8%	54.2%	66.5%
Sergipe	569,134	21.68%	34.6%	43.8%	69.9%
Acre	162,345	22.95%	32.9%	44.9%	64.3%
Pará	1,756,760	21.28%	32.7%	38.0%	58.4%
Tocantins	362,421	21.68%	29.8%	41.2%	56.6%
Roraima	101,839	22.88%	28.7%	46.6%	58.4%
Amazonas	819,024	17.97%	28.1%	39.1%	61.0%
Rondonia	435,870	14.97%	26.7%	31.4%	56.0%
Amapá	143,730	5.74%	25.2%	11.2%	49.2%
Mato Grosso	838,609	11.07%	18.1%	26.9%	44.1%
Espírito Santo	1,055,841	13.68%	17.7%	40.0%	51.8%
Minas Gerais	5,742,529	16.02%	17.6%	48.8%	53.7%
Mato Grosso do Sul	690,555	9.12%	17.0%	23.9%	44.7%
Goiás	1,749,344	10.67%	16.9%	27.0%	42.7%
Paraná	3,177,265	9.42%	13.6%	35.4%	50.9%
Rio Grande do Sul	3,548,597	8.60%	12.2%	33.8%	47.8%
Distrito Federal	698,198	5.16%	12.1%	19.8%	46.3%
Rio de Janeiro	5,152,440	4.24%	11.0%	18.0%	46.5%
São Paulo	12,624,745	5.75%	9.1%	26.1%	41.2%
Santa Catarina	1,838,424	4.38%	6.2%	25.5%	36.0%
Brasil	54,716,628	14.9%	20.4%	44.1%	60.6%
Pobres: 25% mais pobres, renda familiar per capita de até 105 reais.					

Quadro 1

O quadro ordena os estados brasileiros pela percentagem de famílias pobres, pobreza definida como os como pertencendo aos 25% de renda mais baixa – cerca de 100 reais mensais por pessoa ou menos. O que se pode ver é que, quanto mais pobre o Estado, mais as famílias são atendidas pelo programa, proporcionalmente. As duas últimas colunas do quadro indicam, no entanto, problemas sérios de focalização. Se nos estados mais pobres, sobretudo do Nordeste, a percentagem de famílias pobres beneficiadas é de 50%, nos estados mais ricos esta proporção é muito menor, ficando na casa dos 20%, o que significa que os pobres dos estados ricos são menos beneficiados com o programa do que os dos estados pobres. E a última coluna mostra que, sobretudo nos estados do Sudeste e Sul, mais da metade das bolsas vão para famílias que estão acima da linha de pobreza. O programa tem também uma preferência clara pelas populações rurais, em detrimento das urbanas, como indicado no quadro abaixo.

População pobre que recebeu bolsa família (PNAD 2006)		
Residência	**1 sim**	**3 não**
1 URBANA -Cidade ou vila, área urbanizada	39.0%	61.0%
2 URBANA - Cidade ou vila, área não urbanizada	37.3%	62.7%
3 URBANA - Área urbana isolada	49.1%	50.9%
4 RURAL - Aglomerado rural de extensão urbana	40.0%	60.0%
5 RURAL - Aglomerado rural, isolado, povoado	61.2%	38.8%
6 RURAL - Aglomerado rural, isolado, núcleo	66.7%	33.3%
7 RURAL - Aglomerado rural, isolado, outros aglomerados	63.6%	36.4%
8 RURAL – Zona rural exclusive aglomerado rural	55.3%	44.6%
Total	44.1%	55.8%

Quadro 2

Estes dados devem ser vistos com cautela, porque a PNAD não reflete exatamente a situação dos cadastros do programa, e também porque a rigor não se pode usar a mesma linha de pobreza para os estados mais pobres e os mais ricos da federação. De qualquer forma, os dados mostram como o programa está desproporcionalmente orientado para os estados mais pobres e zonas rurais, e exclui muitos pobres em benefício de famílias de maior renda. Esta preferência pelos estados mais pobres, mas não necessariamente pelas pessoas mais pobres, tem implicações político-eleitorais que são fáceis de perceber.

Redução da desigualdade

A desigualdade de renda no Brasil, que é uma das piores do mundo, vem se reduzindo deste a implantação do Plano Real em 1997, com um pequeno retrocesso em 2001, e uma queda mais acentuada a partir de então[2]. Existem muitos estudos, bastante técnicos, que tratam de entender os determinantes desta queda. Ricardo Paes e Barros e colaboradores estimam que esta queda se deve, em partes quase iguais, ao aumento de renda derivado do trabalho (32 a 46% da variação) e de renda não derivada do trabalho (42% a 48%), com outros fatores, como as mudanças nas taxas de ocupação e na estrutura de idades da população, jogando papel menor. Rodolfo Hoffmann, no mesmo volume[3], estima que a contribuição do aumento das transferências de renda do governo foi menor, contribuindo com cerca de 20.5% da redução da desigualdade, enquanto que 68.2% se deve a mudanças no rendimento do trabalho, e observa ainda que o efeito das transferências é maior no Nordeste do que em outras partes do país. Estas transferências são, sobretudo, o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, uma transferência no valor de um salário mínimo que é dado para pessoas de mais de 65 anos e incapacitadas que não têm aposentadoria regular. As aposentadorias e pensões regulares não contribuem para a redução da desigualdade, e podem estar até mesmo atuando em sentido contrário. Sergei Soares examina o impacto de diferentes fatores na redução da desigualdade entre 2004 e 2006, e conclui que "que as transferências sociais focalizadas, cujo peso na renda total é de cerca de 1%, contribuíram com 1/3 da queda na desigualdade. Só o Programa Bolsa Família contribuiu com 20% desta redução".

O que se pode concluir destas análises é que a contribuição do bolsa família para a redução da desigualdade foi significativa, mas inferior a outros fatores, como o

---

[2] Barros, Ricardo Paes de, Mirela de Carvalho, Samuel Franco, and Rosane Mendonça. 2007. "Determinantes Imediatos da Queda da Desigualdade de Renda Brasileira." in *Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente*, edited by Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, and Gabriel Ulyssea. Rio de Janeiro: IPEA.
[3] Hoffmann, Rodolfo. 2007. "Transferências de Renda e Redução da Desigualde no Brasil e em Cinco Regiões, entre 1997 e 2005." in *Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente*, edited by Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, and Gabriel Ulyssea. Rio de Janeiro: IPEA.

crescimento da economia e o programa de Benefício de Prestação Continuada. O crescimento da economia nos anos recentes permitiu que o salário mínimo tivesse importantes aumentos em seu valor real, sem maiores impactos no desemprego e na informalidade, efeitos perversos que seriam esperáveis em uma situação de estagnação ou menor crescimento, que é o que se teme que possa ocorrer nos próximos anos. O aumento real do salário mínimo também impacta o sistema previdenciário e os orçamentos públicos em todos os níveis, com um comprometimento financeiro que pode se tornar muito problemático nos próximos anos.

O impacto na educação e outros efeitos

As expectativas iniciais de que programas de transferência de renda pudessem ter um impacto significativo sobre a educação não se confirmaram de uma maneira geral, embora alguns efeitos localizados possam ser observados. A principal razão é que, no Brasil, as famílias tendem sempre a colocar as crianças em escolas quando elas estão disponíveis, e o abandono só começa a ocorrer de forma significativa ao redor dos 14 a 15 anos de idade, quando as crianças já passaram do que era a idade de corte para o recebimento da bolsa.. Da população brasileira de 15 a 18 anos de idade, em 2006, de um total de 14 milhões de pessoas, 3.5 milhões já estavam na fora da escola. Entre os mais pobres, de um total de 4.4 milhões, 1.3 milhões estavam fora da escola. Recentemente, o governo ampliou o programa de bolsa para famílias com filhos até 17 anos de idade e estudando, procurando atender aos de maior risco, mas o numero de beneficiados por este aumento não foi muito significativo, porque muitos jovens viviam em família que já recebiam a contribuição máxima do programa, entre outras razões.

O quadro abaixo mostra a percentagem de crianças e jovens de famílias pobres (25% inferior da distribuição de renda) que freqüentam ou não a escola, por idade, por região, e se a família recebe ou não bolsa família, conforme os dados do IBGE de 2006.

Frequência à escola, por idade (familias pobres)				
	Urbano		Rural	
Idade	Bolsa	sem bolsa	Bolsa	sem bolsa
5	57.1%	47.9%	44.5%	26.5%
6	75.0%	72.5%	64.7%	45.4%
7	90.5%	86.6%	87.3%	74.4%
8	97.1%	96.0%	96.3%	90.1%
9	97.8%	97.6%	98.4%	94.0%
10	99.1%	97.3%	98.7%	96.9%
11	98.4%	97.8%	98.9%	96.1%
12	98.3%	98.5%	98.0%	96.5%
13	97.9%	96.7%	97.8%	95.7%
14	96.0%	95.2%	96.0%	91.2%
15	92.6%	89.4%	91.9%	81.2%
16	87.1%	85.9%	86.6%	74.1%
17	77.8%	74.5%	78.6%	60.7%
18	67.0%	64.6%	70.1%	47.8%

Quadro 3 – PNAD 2006, tabulação própria
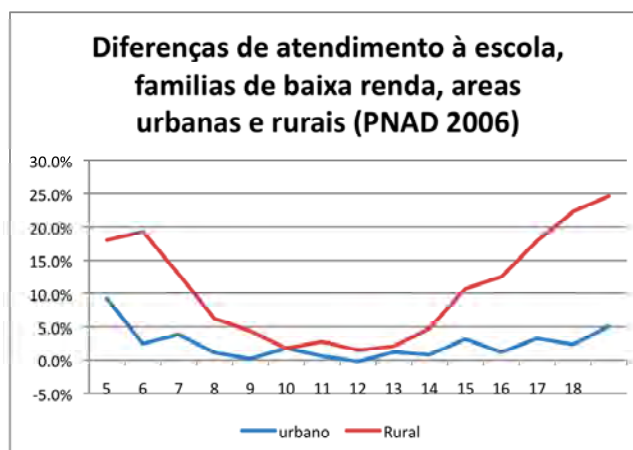
figura 1 – PNAD 2006, tabulação própria

O que se pode constatar é que existem diferenças importantes até os 7 anos de idade e dos 14 anos para cima, e de forma crescente, sobretudo na área rural. O que não se sabe é as crianças e jovens desta idade estão na escola por causa da bolsa, ou se recebem a bolsa porque estão na escola. A PNAD 2003 mostrou um resultado curioso, que era que o atendimento à escola de crianças de famílias recebendo ou esperando para receber bolsas era semelhante, e ambos diferentes dos que estavam fora do programa, sugerindo que não era o dinheiro da bolsa

que explicava as diferenças, mas sim o acesso que as famílias tinham a escolas, por um lado, e ao programa de bolsa por outro[4] .

Uma análise comparada com programas similares em várias partes do mundo confirma o pouco impacto destes programas na educação, exceto em aumentar a matrícula em países ou regiões com níveis muito baixos de cobertura escolar[5]. Para países como o Brasil, os problemas principais da educação não são mais de acesso ou assiduidade às aulas, mas o da qualidade das escolas, dos conteúdos dos programas, da organização dos sistemas escolares e da formação de professores, entre outros, questões sobre as quais programas de transferência de renda não têm nenhuma relação.

Uma pesquisa feita pelo CEDEPLAR, por solicitação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, buscou identificar os efeitos do programa em quatro áreas, gasto familiar, educação, trabalho e empoderamento da mulher[6]. Para isto, a pesquisa comparou domicílios em situação semelhante de renda, que participavam e não participavam do programa em 2005.

Como era de se esperar, as famílias que receberam a bolsa gastaram mais em alimentação do que as que não receberam, sobretudo entre os de renda abaixo de 50 reais per capita e na região Norte/Centroeste, onde o aumento de gastos chegou a R$ 588,01. Outros aumentos de gastos em educação também ocorreram, mas os valores são pequenos, entre 20 e 50 reais ao ano.

Em relação à educação, a pesquisa encontrou que a diferença em freqüência escolar dos que recebiam o auxilio era de 3.6%, chegando a 7% na região Nordeste; e que havia uma diferença de 1.8% a favor dos que recebiam a bolsa em relação à evasão escolar. Segundo o relatório, “os resultados da comparação

---

[4] Schwartzman, Simon. 2006. "Programas sociais voltados à educação no Brasil." *Sinais Sociais* 1:114-144, tabela 1.
[5] Reimers, Fernando, Carol DeShano da Silva, and Ernesto Trevino. 2006. "Where is the "education" in conditional cash transfers in education?". Montreal: UNESCO Institute for Statistics.
[6] Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2007. "Resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do programa bolsa família." Brasilia.

da proporção de crianças que declararam só estudar em relação àquelas que declararam só trabalhar, trabalhar e estudar ou não trabalhar nem estudar, indicam não haver diferença significativa na alocação do tempo para o estudo dos dois grupos comparados", ou seja, entre os que recebem ou não a bolsa. De fato, ao contrário do que se pensa, não há incompatibilidade absoluta entre trabalho e estudo para os jovens, sobretudo porque o trabalho dos jovens, quando existe, tende a ser em tempo parcial.

Em relação ao trabalho, a pesquisa encontrou que os beneficiários do programa têm uma participação no mercado de trabalho ligeiramente menor do que a dos não beneficiados, da ordem de 2 a 3%, com uma diferença importante para as mulheres beneficiadas da região Sudeste e Sul, da ordem de 14%.

Finalmente, os dados sugerem que as mulheres, que são as que recebem o dinheiro da bolsa, têm um maior poder de barganha em relação às decisões familiares do que as que não recebem.

O relatório não interpreta os resultados, mas, exceto em relação aos gastos com alimentos, não é óbvio que as diferenças encontradas se devem às bolsas do programa. É possível, por exemplo, que sejam as mulheres mais ativas e empreendoras no Sul-Sudeste que busquem se cadastrar nos programas de renda dos municípios, deixando de fora, justamente, as mais isoladas.

Conclusão: o lugar dos programas de transferência de renda nas políticas sociais

Sônia Draibe realizou uma comparação cuidadosa dos diversos programas de transferências de renda condicionadas (PTCs) na América Latina, assim como da literatura existente, e procurou identificar que dimensões precisariam ser analisadas para avaliar seu impacto:[7]

---

[7] Draibe, Sonia. 2009. "Programas de transferência condicionadas de renda." Pp. 103-143 in *América Latina desafios da democracia e do desenvolvimento - políticas sociais para além da crise*, edited by Fernando Henrique Cardoso and Alejandro Foxley. Rio de Janeiro, São Paulo: Elssevier; Instituto Fernando Henrique Cardoso.

- Que lugar ocupam nos sistemas nacionais de proteção social? Estão efetivamente integrados ao sistema de políticas sociais de cada país, ou mantêm perfil e dinâmica próprias, paralelos àqueles?
- Operam como efetiva "*porta de entrada*" aos programas sociais universais, ou atuam de forma paralela e fragmentada, em relação a estes?
- Como se dá, nos PTCs, a interação entre o programa de renda e os programas universais de saúde e educação, áreas em que, em geral, definem-se as condicionalidades ou contrapartidas?
- Os PTCs configuram efetivamente uma rede social de proteção básica? Ha *integralidade das ações, ganhos de sinergia*, ou os programas operam de modo isolado e independente, cada qual segundo suas rotinas e procedimentos próprios?
- Que efeitos provocam nos sistemas nacionais de proteção social? A *oferta dos serviços sociais básicos*, especialmente os de saúde e educação, tem sido estimulada e incentivada, direta ou indiretamente, pelos PTCs?

Sua conclusão é que, em geral, estes programas produzem alguma melhoria do consumo e no acesso a serviços para as populações mais deprivadas, mas são pouco ou nada eficazes em efetivamente tirar as pessoas da situação de pobreza em que vivem. Dos diversos programas estudados, o que ressalta como de melhores resultados é o Programa Puente, do Chile, em que os auxílios monetários estão associados a um trabalho personalizado de apoio familiar aos beneficiados. O pressuposto do Programa Puente é que estas famílias se encontram excluídas das redes sociais e assistenciais existentes, cabendo ao programa não só trazer uma contribuição monetária, mas sobretudo apoiá-la para que possam se inserir de maneira mais adequada na sociedade.

A idéia de associar benefícios financeiros às famílias a políticas sociais específicas é interessante, mas isto deveria ser feito, preferencialmente, através das próprias agencias encarregadas da implementação dos programas, e não de forma separada. Assim, por exemplo, as secretarias de educação municipais e estaduais poderiam contar com recursos para dar bolsas de estudo para as crianças que o necessitem, identificadas diretamente, ao invés da situação atual

no Brasil, em que as autoridades municipais enviam listas de nomes para Brasília, que distribui os recursos, e depois tenta, sem muitas condições, de verificar à distância se as condicionalidades estão sendo cumpridas. O exemplo do Chile chama atenção para outro aspecto importante das políticas sociais bem sucedidas, que é a intersetorialidade, ou seja, a capacidade de trabalhar simultaneamente sobre os diversos aspectos das carências e dificuldades que afetam as famílias mais pobres, que requerem apoio direto, personalizado e integrado. No caso do Brasil, a incorporação de diferentes programas de apoio a famílias a um grande programa centralizado, aparentemente justificável em nome da racionalidade gerencial, na verdade pode ter tido um efeito negativo, retirar recursos de programas especializados que poderiam agir de forma muito mais efetiva em suas áreas de atuação.

Embora os programas de transferência de renda possam dar um alivio para situações de penúria, eles não constituem, de fato, mecanismos apropriados para dar às pessoas beneficiadas uma porta efetiva para sair da situação de pobreza, desemprego ou sub-emprego em que vivem. Não se trata de criticar os programas por deixar de fazer coisas que seriam impossíveis, ou quase. A má distribuição de renda no Brasil e os problemas de pobreza a ela associados não são somente uma questão de justiça social, ou de exploração dos pobres pelos ricos, que possam ser resolvidos com a simples transferência de renda de um setor da sociedade para outro, mas estão associados a profundas diferenças de educação e capacitação e à ausência de um mercado de trabalho suficientemente dinâmico e amplo que tenha condições de absorver e integrar, de forma produtiva, o grande número de pessoas que hoje vive à margem ou nas periferias da sociedade brasileira. A conclusão mais geral é que os programas de transferência de renda podem produzir efeitos benéficos, mas não são um substituto para as políticas econômicas e sociais clássicas, na área do emprego, do seguro social, da educação, da qualificação profissional, e do atendimento à saúde, que sãos os únicos que podem efetivamente produzir resultados mais significativos a médio e longo prazo.

A fanfarra e a prioridade com que estes programas são muitas vezes apresentados, como se eles constituíssem uma revolução nas políticas sociais e

um caminho privilegiado para a solução dos problemas da pobreza e da desigualdade, se devem muito mais a seus usos políticos do que a seus resultados e potencialidades efetivas.